

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457¹

ปณาลี วุฒิमानพ²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง โดยเริ่มจากการมีส่วนร่วมในการปกครองระดับเล็ก ๆ เริ่มต้นจากชุมชน หมู่บ้าน และในการปกครองหมู่บ้านสิ่งที่สำคัญ คือ ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองที่มาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้านโดยตรง ในการได้มาของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกโดยประชาชนในหมู่บ้านนั้น และมีวาระการดำรงตำแหน่งจนอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจปกครองที่มาจากความต้องการโดยตรงของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาพบว่ากฎหมายการเลือกผู้ใหญ่บ้านก็มีปัญหาอยู่หลายประการ เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ทำให้กฎหมายในบางเรื่องไม่มีความทันสมัย ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้ง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ก็ยังคงพบปัญหาอยู่เช่นกัน โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่กระทำการโดยไม่สุจริต ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 13 ที่กำหนดให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม³ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิธิ ลิทธิพิทุร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรหม อินทรมพรรย

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตรมหาวิทาลัยรามคำแหง

³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 , มาตรา 13

ด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 ข้อ 8 ซึ่งกำหนดให้การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องไปเป็นโดยสุจริต และเที่ยงธรรม⁴ อีกทั้งข้อ 10⁵ ของระเบียบฯ เดียวกันได้กำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนตามข้อ 8 ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งข้อ 88 “ได้กำหนดให้กรณีผู้ที่เห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านยื่นต่อนายอำเภอ เพื่อให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน แล้วรายงานผลการสอบสวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด หากเห็นว่าเป็นไปตามที่มีการร้องคัดค้าน หรือได้มีการกระทำไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้”

จะเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดว่า ให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อ 8 ถือเป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และตามข้อ 88 หากเห็นว่าได้มีการกระทำไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 โดยละเอียด พบว่า หากผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านกระทำการโดยไม่สุจริต ก็จะถูกลงโทษโดยการให้พ้นจากตำแหน่งตามข้อ 88 เพียงเท่านั้น ไม่ได้มีบทลงโทษอื่น หรือต้องรับโทษทางอาญาแต่อย่างใด

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จากการศึกษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 12 (11) ที่กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ คือ ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับ ที่สาธารณะประโยชน์กฎหมายว่าด้วย

⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551, ข้อ 8

⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551, ข้อ 10

ยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก⁶

ผู้ศึกษาพบว่า กฎหมายดังกล่าว มีการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ค่อนข้างเยอะตามกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จะเห็นว่า มีเพียงการกำหนดการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเท่านั้น โดยไม่ได้จำแนกประเภทการกระทำและความหนักเบาแห่งสภาพบังคับตามลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดนั้นแต่อย่างใด เพียงแค่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ตามมาตรา 12 (11) ก็จะต้องเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติทันที อีกทั้งไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในกรณี que นั้นถูกต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ด้วย ย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรถูกต้องห้ามไม่ให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตลอดชีวิต

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จากการศึกษาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 12 (8) ที่กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ “ต้องไม่ใช่ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม” และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2551 ข้อ 19 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่ ในการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 12 ⁷

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้อง ไม่ใช่ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม และการให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติตามที่นายอำเภอแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร โดยไม่ได้มีการกำหนดวิธีการ หรือขั้นตอนการพิจารณาไว้ชัดเจนว่าการกระทำลักษณะใดบ้างที่ถือว่าเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อม

⁶ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457, มาตรา 12 (11)

⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2551, ข้อ 19

เสียในทางศีลธรรม ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการพิจารณาคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ ทำให้คณะกรรมการฯ ต้องใช้ดุลยพินิจของตนเองในการพิจารณา อีกทั้ง ไม่ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาว่าการกระทำที่มีลักษณะเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรมดังกล่าว ต้องเกิดขึ้นในช่วงเวลาใด ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้นำบ้านได้ นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้นำบ้านต้องไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม มีลักษณะเป็นนามธรรมไม่สามารถนิยามการกระทำในลักษณะดังกล่าวได้อย่างชัดเจน เพียงตรง และแน่นอน และในทางปฏิบัติได้มีการตีความที่ทำให้เกิดการปฏิบัติที่แตกต่างกันในแต่ละบุคคล ขัดกับหลักความเสมอภาค ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และเมื่อการกำหนดในลักษณะเช่นนี้ให้ฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลยพินิจในทางปกครอง จึงไม่สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยศาลปกครองได้ ส่งผลให้การเลือกตั้งผู้นำบ้านเกิดความไม่เที่ยงตรงและเป็นธรรม

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้านเพื่อให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้นำบ้าน จากการศึกษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 11 ที่กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้นำบ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยในมาตรา 11 (4) กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้นำบ้านต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก⁸

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้นำบ้านต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกตั้งดังกล่าว นั้น หากพิจารณาจากสภาพสังคม และความเป็นจริงในการกำหนดคุณสมบัติเรื่องระยะเวลาของผู้มีสิทธิเลือกผู้นำบ้าน ที่ต้องอาศัยในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกตั้งดังกล่าว มีความไม่เหมาะสม และอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการย้ายเข้ามาในหมู่บ้านที่จะทำการเลือกผู้นำบ้านแทนตำแหน่งที่กำลังจะว่างลงก่อนระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกไว้ตามกฎหมายไม่นานนัก

⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457, มาตรา 11(4)

เนื่องจากการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งจนกว่าผู้ใหญ่บ้านคนนั้น ๆ จะมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งถือเป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน ย่อมส่งผลให้เกิดการกระทำการโดยไม่สุจริตได้โดยง่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงจำเป็นจะต้องมีการออกกฎหมายที่มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหา และบริบทของสังคมให้มีความสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการย้ายชื่อเข้ามาในทะเบียนบ้าน ผู้ที่ย้ายชื่อเข้ามานั้นอาจไม่ได้อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นจริง แต่ย้ายชื่อเข้ามาเพื่อให้ตนเป็นผู้มีสิทธิในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่สุจริตและโปร่งใสในการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้

ประการที่ 5 ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองเสียงข้างมากจากประชาชนกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียงรายเดียว จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการรับรองเสียงข้างมากจากประชาชนกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียงรายเดียวตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 ข้อ 38 ที่กำหนดให้ กรณีที่นายอำเภอได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม หากมีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านคนเดียวหรือมีผู้สมัครหลายคนแต่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเพียงคนเดียว ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน⁹

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีดังกล่าว เป็นการได้มาซึ่งตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน โดยการที่ประชาชนในหมู่บ้านนั้น ๆ ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือก หรือลงคะแนนเสียงของตนเพื่อรับรองการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านของตนแต่อย่างใด เพียงแต่ให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามโดยคณะกรรมการที่นายอำเภอแต่งตั้งเท่านั้น โดยไม่ให้ประชาชนเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ปกครองของตนด้วยตนเอง

ดังนั้น เพื่อให้การได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่กระทำการโดยไม่สุจริต

⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551, ข้อ 38

กรณีปัญหาการลงโทษผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่กระทำการโดยไม่สุจริต ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไข และเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551

จากเดิม ข้อ 88 “เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง เมื่อนายอำเภอได้รับหนังสือร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการสอบสวน แล้วรายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นและหลักฐานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด หากเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นไปตามที่ได้มีการร้องคัดค้าน หรือได้มีการกระทำไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่ง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง”

แก้ไขเพิ่มเติมวรรคสองและวรรคสาม ส่วนวรรคแรก คงเดิม “เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง เมื่อนายอำเภอได้รับหนังสือร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการสอบสวน แล้วรายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นและหลักฐานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด หากเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นไปตามที่ได้มีการร้องคัดค้าน หรือได้มีการกระทำไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่ง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หรือภายหลังการประกาศผลการเลือกแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริต ในการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้นายอำเภอยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ยื่นคำร้องศาลเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกของผู้นั้น”

วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำความผิดตามที่ถูกร้อง ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี”

ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวถือเป็นการแก้ไขให้ผู้กระทำการโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้รับบทลงโทษที่มีความเหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด ผ่านกระบวนการตรวจสอบตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และมณฑลศาลเป็นผู้

ตรวจสอบในชั้นสูงสุดอีกด้วย และการกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิของผู้ที่กระทำโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมถือเป็นระยะเวลาที่มีความเหมาะสมกับลักษณะความผิด เพื่อป้องกันการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม และคุ้มครองประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ทั้งนี้การจำกัดสิทธิดังกล่าวก็ยังคงให้โอกาสผู้ที่กระทำความผิดได้กลับตัวกลับใจ ให้ได้รับโอกาสกลับมาสมัครอีกครั้ง และเป็นระยะเวลาที่คุ้มครองประชาชนในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อรับรองว่าผู้ที่กระทำผิดจะไม่มีโอกาสกลับมากระทำผิดซ้ำได้โดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ความเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง หลักการกำหนดคบทลงโทษ และหลักความได้สัดส่วน อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 73 ประกอบมาตรา 132 และมาตรา 226 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 113

2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

กรณีปัญหาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไขตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 12 (11)

จากเดิม “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย ป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมาย ว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุ ระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับ ที่สาธารณะประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก”

แก้ไขเป็น “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุ ระเบิดที่นายทะเบียน

ไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับ ที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิด เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก”

โดยนำคำว่า “กฎหมายว่าด้วยศุลกากร” ออก เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 12 ได้กำหนดคุณลักษณะของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา 12 (10) ว่า “ไม่เป็นผู้อยู่ต้องรับ โทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือ ความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ” ซึ่งเพียงพอแล้ว เพื่อให้ สอดคล้องกับหลักการกำหนดโทษ และหลักความได้สัดส่วนของการกระทำ และผลของการกระทำ และการให้ความคุ้มครองบุคคลตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 ที่จะต้องไม่มีการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ เสรีภาพของบุคคล อีกทั้งยัง สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 42(12) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 150 (10) และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2563 อีกด้วย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้าน

กรณีปัญหาการให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้านตีความได้โดยกว้าง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 12 (8) ที่กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้าม คือ ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทาง ศีลธรรม และระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2551 ข้อ 19 คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจ หน้าที่ ในการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่า ด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 12

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไข ตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 12 โดยนำมาตรา 12 (8) ที่ว่า “ ไม่เป็นผู้มี

อิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทาง ศีลธรรม” ออกจากมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 12 ได้กำหนดคุณลักษณะของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในอนุมาตราอื่น ๆ ไว้เพียงพอแล้ว สำหรับคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค และหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 41 และมาตรา 42 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 50

4. ปัญหาเกี่ยวกับการย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้านเพื่อให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

กรณีปัญหาการย้ายเข้าบ้าน (ทะเบียนบ้าน) เพื่อให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 11 กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยในมาตรา 11 (4) กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไข และเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 11 (4)

จากเดิม “มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก”

แก้ไขเป็น “มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันเลือก” เพื่อให้สอดคล้องกับหลักพื้นฐานของการเลือกตั้งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 38(3) เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำการโดยไม่สุจริตในการเลือกตั้งได้โดยง่าย และให้ความคุ้มครองเสียงจากประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจโดยแท้จริง

5. ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองเสียงข้างมากจากประชาชนกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียงรายเดียว

กรณีปัญหาการรับรองเสียงข้างมากจากประชาชนกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้านเพียงรายเดียวตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 ข้อ 38 ที่กำหนดให้กรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้านคนเดียวหรือมีผู้สมัครหลายคนแต่มี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเพียงคนเดียว ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้เขียน เห็นว่าควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการยกเลิกข้อความเดิมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 ข้อ 38

จากเดิม “เมื่อนายอำเภอได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามแบบ ผญ. 6 กรณีมีผู้สมัครคนเดียวหรือมีผู้สมัครหลายคนแต่มีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามเพียงคนเดียว ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้าน และให้นายอำเภอ ประกาศผลการเลือกตามแบบ ผญ. 7”

แก้ไขเป็น “ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้านคนเดียวหรือมีผู้สมัครหลาย คนแต่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเพียงคนเดียว ผู้สมัครรับเลือกจะได้รับเลือกต่อเมื่อ ได้รับ คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกในหมู่ที่มีการเลือกนั้น และ มากกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใด” เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในระบบการเลือกตั้ง ที่ให้ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเลือกผู้ปกครองของตนเอง เพื่อแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ และให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 111

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.).

กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2551.

กองการเลือกตั้งท้องถิ่น. สรุปสาระสำคัญ พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหาร ท้องถิ่น.กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2562.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. กรุงเทพมหานคร : หจก.จิรัชการพิมพ์, 2549.

โกวิทย์ พวงงาม. จุดยืนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2540.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.

_____. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.

_____. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม / นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

วิสุทธิ์ โพธิ์แทน. แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. นนทบุรี: สำนักฝึกอบรม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์สถาบันพระปกเกล้า, 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2563